

# 地方都市の再生と中心市街地活性化に関する一考察

## A Study of Regeneration Policy of Town Centre District in Rural Areas in Japan

足 立 基 浩

Motohiro ADACHI

### Abstract

Japan's economy has badly performed for last 10 years. In particular, the town centre economics in rural areas has depressed dramatically. The vacancy ration of retail shops has increased with a high speed and there is a need to find out remedies to improve this situation. This study firstly classifies the types of town centre economics into several categories and secondary looks at possible effects of several local regeneration policies initiated by local government by conducting a questionnaire survey. Relying on Logit analysis method we examine the policy impacts empirically.

### はじめに

近年、地方都市では独自の街づくり運動が活発化している。この背景として、市民生活の成熟化・高齢化、地方分権の機運の高まり、また三位一体改革などに代表されるように地方行政のスリム化と民営化などが挙げられよう。街づくりには様々な種類がある。主にソフト的な支援とハード的な支援などが考えられるが、例えばソフトの面ではその主なものとして、お祭りなどのイベント、商店街活性化のための家賃補助、チャレンジショップ支援、商品券、駐車場料金支援、若者交流、市民交流支援などが挙げられる。一方ハード的な街づくりとしては、電柱の地中化に代表されるように小規模なものから駅前再開発など高額の予算を必要とするものまで様々である。これらの施策は地方自治体独自に行われており、それがどのような影響を地域社会にもたらすのかなどに関する研究は皆無に等しい。街づくりの成功例等のケーススタディー等については金融機関<sup>(1)</sup>などが行っている場合もあるが、成功・失敗を全て含んだ全国的なデータを用いてこれを行ったケースはない。

そこで、本研究では、無作為に抽出された国内の自治体に対して、街づくりの現状に関するアンケート調査を行い、①中心市街地活性化を行っている自治体の現況、②中心市街地と

---

(1) 「中心市街地活性化のポイント」政策投資銀行地域企画チーム、2001年

郊外型店舗との関係、③活性化の種類と効果などについて類型化等の分析を行った。

### 1.1 問題の所在

中心市街地活性化問題を議論する場合の論点は、①活性化の論拠、②活性化の手法・主体、③施策の実現に向けての主体、等に分類される。以下それぞれのケースについて簡単にまとめてみよう。

#### 活性化の論拠

最初に「中心市街地活性化の必要性」という点である。仮に地方都市の経済活性化の必要性については容易に市民合意が得られても、それが「何故、中心市街地という一部の地域なのか？」という点については共通した認識がなく、合意形成が図られにくい部分である。欧米では街の中心市街地には歴史や文化に裏づけされた教会やモニュメントなどが存在し、歴代のこれら市民の財産を守るとの見地から中心市街地の活性化のコンセンサスが得られやすい点と対照的である。日本の場合、中心部の位置づけが必ずしも明確ではないために「中心市街地活性化」を推進する場合には地域の実情にあった相当の理由付けが必要となる。この点について日本政策投資銀行地域企画チーム（編）では、

「市街地は重要である」というのが所与の前提とされてしまい、「市街地など本当は不要ではないか」、という多くの地方都市住民の本音が、ディベートの土俵にさらされる機会自体が少ないのである。しかし、ディベートに耐えるだけの哲学がなければ生々しい利害を調整するのは困難であり、議論の洗礼を受けていない理念だけをもって現実に対処しようとするれば現実に押し切られるのが通例である。結果として、こうした議論の不在が「総論賛成・各論反対」という状況を放置することにつながり、市街地の空洞化をむしろ加速させている<sup>(2)</sup>。

とし、中心市街地活性化の論拠の不明確な点が「活性化」に関する諸問題をさらに複雑なものにしていると指摘している。確かに街の十分なビジョンがないために、目先の対策のみに気を取られて活性化に関する施策を行いその効果も不明瞭であるケースは多い。まず、誰の何のための活性化なのかについては十分に議論される必要があろう。

---

(2) 日本政策投資銀行地域企画チーム／編著『自立する地域 その課題と戦略』、P 175、ぎょうせい、2001年

## 活性化の手法・主体

第2は、仮に中心市街地活性化について市民の合意が得られたとしても次に①何が問題で、②どこが主体となって、③（どのように）何をするのか？といった点が明確ではない点である。まず、「何（どの部分）が問題であるのか」についてであるが、例えば先述の日本政策投資銀行の調査では、中心市街地においては商業機能だけではない空洞化が進んでいるとしているとしている。この調査によると1975年と1995年との比較で政令指定都市、地方中核都市（県庁所在地）、地方中小都市（人口9万人レベル）を選んで人口密度、事業所数密度、従業者数密度のそれぞれについて調査を行った結果、①人口の空洞化は100万人都市においても進行中である、②事業所は地方中小都市では激減している、③従業者密度も地方中小都市において減少している、等の点が明らかになっている。実際に多くの地方都市では、中心市街地商店街の商店の空き店舗率が増加し、シャッター通りなどと揶揄される商店街が多く存在する。また、社会経済的な側面からは①中心市街地人口の減少、②中心市街地商店街での売上げの減少、③空き店舗増加、大型小売店の撤退、などが問題点として挙げられよう。

ところで、これらは地域経済の疲弊度を表す尺度としてとらえられるが、一般にこれらを見て中心市街地問題＝商店街活性化の問題として把握されがちである。しかし、この点について政策投資銀行地域企画チーム<sup>(4)</sup>では、

日本においては、中心市街地問題の土俵が、商店街問題に限定されやすい傾向がある。さらに、同じ商店街問題であっても、たとえばアメリカでは「住民の生活インフラとしての商店街」というように、需要者側の観点からその意義が論じられるのに対し、日本では、「中小商業者の生業のための商店街」というように、供給者側の観点が強調されがちのように見受けられる。

とし、中心市街地問題を商業者の供給縮小もしくはマーケティング問題という形で矮小化されることについて警鐘を鳴らしている。一般に中心市街地問題についてはこのような指摘通り、中心市街地問題を多角的な視点で捉える必要がある。多角的な視点とは、（A）マーケットとしての中心市街地であるならば、店主等サービス供給者だけではなく需要者・消費者の視点、また（B）中心市街地そのものが私的財（民間財）か、もしくは公的側面を担った「公共財」か、また（C）空間としての機能・視点として景観・ゾーニング等をどう扱うのか、郊外型のショッピングセンターとの競争、立地問題等の複合的な視点のことである。

（A）のマーケットからの視点について言えば、中心市街地は地域にあったニーズを満たした商品・サービスを提供しているのか、との論点についての議論が必要であり主に商品・サー

（3）日本政策投資銀行地域企画チーム／編著『中心市街地活性化のポイント』、ぎょうせい、2001年

（4）日本政策投資銀行地域企画チーム／編著『自立する地域 その課題と戦略』、P 176、ぎょうせい、2001年

ビスマーケティングの視点といえる、(B)の視点についてはそもそも中心市街地は公有地・公共施設を除いて私的財産の集合体である、つまり政策の対象とする土地は「誰かの私的所有地」であり、それを第3者（公的機関であろうが民間であろうが）がどこまで意見・提言をできるのか？という問題である。これは空き店舗の問題、土地の流動化に関する問題に関連し、中心市街地問題を議論する場合の最も重要な部分である。なお、(C)の視点については街の中心部の街並み・利用区分に関するものであり、郊外型ショッピングセンターとの位置関係・市民の交通問題などにも関連している。

さらに、上記(A)～(C)までについて言えば、どの機関が中心となって施策を行うのか？の点が重要である。以前は行政や商工会議所が主体となって活性化に関する施策や事業を行ってきたが、近年ではTMO（街づくり会社）がその役割を担われている。TMOとは街づくりの企画・運営を行う目的で中心市街地活性化法（1998年）の施行とともに誕生した半官半民の会社のことである。2003年末時点で全国に約330存在する。しかし、実際には多くのTMOでは活動範囲が制約されていたり、また駐車場経営などTMO自体の資金の捻出のために多大な時間をとられたりなどの多くの問題を抱えている。また街づくりの主導権を握る上では、商店街組合、行政、NPO、商工会議所と重なる場合も多く、「リーダーシップ」を十分に発揮するには至っていないのも現状である。さらに仕事量の割には平均的な専属スタッフ数は3人以下と少なく、人的資源管理も今後の課題といえる。

### 施策の実現手法

さて、最後の論点であるが、これは中心市街地活性化をめぐる法律体系と政策実行に関する点である。近年、中心市街地活性化法の施行を受けて様々な施策が行われている。ヨーロッパでは、都市再生に関してSRB（Single Regeneration Budget）と呼ばれる街づくり基金が存在する。また宝くじ基金なども都市の活性化に関する財源として利用されている。また、地元企業や個人の寄付金なども多い。活性化事業の主体として行政やイギリスの街づくり会社（TCM, Town Centre Management）がこれを担っており、実際に行われる施策としては、安全整備（監視カメラ）、祭り・イベントなどである。また、中心市街地活性化のよりどころとなる法律・指針としてはPPG 6<sup>(5)</sup>（Planning Policy Guidance No.6）と呼ばれる計画指針がある。これにより「なぜ中心地を活性化するのか」等を含め、街全体のビジョンと方向性が確認できる。

一方、日本の場合は中心市街地活性化の主体が、市町村、県、国、商工会議所、NPO、民間会社、TMOなど多種多様にわたる。さらに、補助金もイギリスのSRB的な側面を持つ「街づくり交付金」やその他各種様々な補助金が存在する。

---

(5) PPG 6については、横森豊雄『英国の中心市街地活性化』同文社、2001年参照

これは、中心市街地活性化そのものが3種類の法体系、中心市街地活性化法、大規模小売店舗立地法、改正都市計画法の3法（通称、街づくり3法）によってなされており、多くの視点から活性化をサポートする反面、各法律自体の体系・関連性が複雑でわかりづらい（表1参照）。

表1 まちづくり3法の概要

法律の種類	所 管	施行年	概要
大規模小売店舗立地法	経済産業省	2000年	交通・騒音・廃棄物など生活環境維持の視点から出店調整を行う。
中心市街地活性化法	経済産業省・国土交通省・総務省等	1998年	大型小売店の郊外進出、公共施設の移転などで衰退した市街地の活性化が目的。地域振興策。
改正都市計画法	国土交通省	1998年	市町村が特別用途地域を設定。街並み保全、商業開発の促進、規制を可能にする。

法律制定の経緯として、中心市街地商店地区と郊外型スーパーマーケットとの競争を容認するとの立場から、大規模小売店舗法を改正して小売店舗の立地条件を緩和したのが大規模小売店舗立地法である。また、これにともない衰退した市街地を活性させる必要性が生じ「競争政策」を枠組みとしながらも、衰退が予想される中心市街地活性化をも補助金等で支援する（＝中心市街地活性化法）という考え方も同法ではとりいれている。つまり、中心市街地活性化法は一種のセーフティーネット的な役割を持っている。この点について、石原<sup>(6)</sup>（2001）は

中心市街地活性化法が振興政策の系譜に属するのに対して、都市計画法と大店立地法は調整政策の系譜に属するものと考えることができる。もちろん、都市計画法ははじめから流通政策とは別の世界で、都市区域における土地利用のあり方を制限するために制定されている法律であるから、流通政策の中の調整政策の系譜に属するなどといえば、大変なお叱りを受けるかもしれない。しかし、ここでの意図は都市計画法自身の性格を云々することにあるのではなく、それが大型店の出店にかかわるかぎりでは流通政策としてみたときの役割としてそういつているにすぎない。

流通政策の基本に競争促進政策をおいた上で、なぜ振興政策や調整政策が必要になるのか。この点について必ずしも定説があるわけではないが、私自身は次のように考えている。競争を通して期待されているのは、商業者が新しい技術を駆使し、新しい環境に積極的に適応して、よりよいサービスを地域社会や消費者に提供することである。振興政策は、そのままでは適応力が劣っていると考えられる主体に対して支援することに

(6) 石原武政、『まちづくりの中の小売業』有斐閣選書、2001年

よって、その環境適応を促進しようとするものである。それに対して、調整政策は競争の行われる土俵を設定することによって予想される競争の副作用を事前に回避したり、競争の強度を調整することによってその作用を緩和することを目的としている。その意味では、振興政策と調整政策はいわば車の両輪のようなものということができる。振興政策が有効に機能すればするほど、調整政策の比重は小さくてすむが、逆に、調整政策が前面に押し出されるときには振興政策の実効があがりにくくなる。

として、活性化のための土台として大規模小売店舗立地法と改正都市計画法を位置づけている。また、ここでの特徴は改正都市計画法を整備することによって空間的な視点から中心市街地活性化を議論する枠組みが出来上がった点である。一般の経済財と異なり、空間的な側面・要素を持った経済財としての「街」の振興策である。

実際に中心市街地活性化法の運用となると、運営母体として期待されるのがTMO（Town Management Organization）の存在である。先述の様にTMOが主体となって中心市街地活性化の施策を行うことは必要なことであるが、実際の運営に関しては資金の問題、そのた法律的な制約など多くの課題がある。

例えばイギリスの場合、<sup>(7)</sup>先述のTCMが、地方自治体の職員、商工会議所メンバー、地元住民、デベロッパー等民間会社等を一堂に集め、活性化に関する議論を行い、活性化プログラムを作成することになる。そして、必要な資金に関しては、行政を通じるなどして応募しこれを勝ち取るという仕組みが出来上がっている。イギリスの場合はこういった、TCM（民間組織）が施策の実施母体であり、その時の法律的なサポートがPPG 6と呼ばれる計画指針である。イギリスの場合、厳密に言えば郊外型スーパーマーケットと中心市街地商店街とは競合関係にはなく規制されている。立地に関しても、中心市街地商店街に場所がない限りにおいて郊外型のスーパーマーケットの立地を認めるという「シーケンシャル・アプローチ」が採用されており、つまり郊外型大型店舗の立地は自由ではない。その意味では、競争調整法としてのPPG 6を担保に、TCMが主体となって活性化事業を行っているといえよう。

日本の場合、改正都市計画法によって地方自治体の裁量権が増大したとはいえ、それがイギリスのPPG 6のように競争調整政策にまで結びついてはいない。

無論、競争を制限することに対する弊害も多いが、<sup>(8)</sup>そもそも土地市場の不可逆的な性質（不動産の開発には多額の埋没費用がかかる）から言えば、中心市街地が衰退して郊外の一部地域が栄え、またその地域が別店舗の誘致によって衰退するという「中心地のともぐりの移動」を繰り返すことは資源的活用の点では非効率的といえる。何故非効率的になるのか、という点については土地市場が一種特殊なものであり不完全市場としての性質を備えている

---

(7) 2004年3月に行われたイギリス・ロンドン市のATCM（Association of Town Centre Manager）でのQuinn氏とのヒアリングによる。



ことに起因する<sup>(9)</sup>。また、中心市街地がなぜ購買の中心地になるのか、という点についてはクリスター（W.Christteler）<sup>(10)</sup>などによって理論的に明らかになっている。

## 1.2 本論分の目的

これまで、中心市街地活性化に関しての様々な論点を概観したが、これらの点を踏まえて本論分の目的を以下に示したい。

まず、第1は今日の中心市街地の衰退問題は基本的には1998年以降次々に制定された街づくり3法の効果として捉えることができるが、この3法を前提とした上で活性化のために何ができるのか？という点について現在全国で行われている施策の数々を概観し、類型化する必要がある。「中心市街地活性化のポイント」（政策投資銀行地域企画チーム編、2001年）では全国の市町村の事例の一部を用いながら活性化のための施策を①特色のある事業主体、②既存インフラの有効活用、③住民との接点の回復、④地域外からの所得移転、等の施策に分けて詳細な分析を行っている。しかし、政策効果や郊外型店舗との関係について現状がどのようなになっているのかについては詳細な分析がなされていない。また、中心市街地商店街など商業集積が存在すると思われる全国700程度の自治体がどのような施策を実施し、またどのような施策が主流であるのかについては明確ではない。この点に鑑み、本論分ではより多くのデータを用いて活性化のための施策の類型化と政策効果について分析を行いたい。

多くの自治体では、それぞれの財政事情や歴史・文化などを踏まえながら施策を行っているものと思われる。それらが地域にどの程度の影響を与えているのか、つまり政策効果については定性的、定量的に分析を行うことが必要である。実際には政策効果の多くが定量的に把握しにくいこともあり、本研究においては多段抽出法によって抽出された街づくり担当の行政官に対しアンケート調査を行い、その回答者の主観的な政策効果について聞くことにした。しかし、この手法では①アンケート回答者自身が主体となって行った事業がある場合、

---

✓（8）この点について「自立する地域」（政策投資銀行地域調査チーム（2001年））では

「仮に、今後郊外におけるSC（郊外型スーパーマーケット）の新設をいっさい禁止したならば市街地はよみがえるであろうか。（中略）郊外の車社会に生活している住民の購買力は、規制にかからない中小規模のロードサイド店やコンビニ、あるいは他都市のSCに向かってしまい、市街地には還流してこないことが容易に想像される。

また、大店法の運用緩和は郊外型SCだけを対象にしたものではなく、原理的には市街地における大型SCの新設をも同じように容易にした措置であった。しかるに市街地では、郊外型施設並みのゆとりを実現するための大規模な用地を採算のとれる価格水準で手当てすることが不可能であり（a）、また、周辺人口が少ないという郊外立地のデメリットは、広域から車利用者を集客することで十分カバーできる（b）ため、結果として郊外型SCのみが増加し、市街地商業の衰退を早めたのである。」として、現在とられている競争政策そのものが中心市街地衰退の原因ではないとしている。

（9）足立基浩「空間の社会経済学2」『空間の社会経済学』（大泉英次他編著）に所収、日本経済評論社、2003年

（10）W. Christeler, 『都市と立地の発展』江沢譲爾 訳、1969年

回答者が自分の行った事業の政策効果についてプラス面を強調する可能性がある、②政策効果自体が数年にわたってあらわれる場合があり、その場合には回答時点での政策効果の影響は十分に測定できない、等の問題点がある。しかし、日本全国で行われている施策の効果については十分なデータが存在しない。自治体関係者が活性化事業評価をどのようにみているのかについて調査を行うことは主観データといえども有用な情報を提供してくれるものと思われる。

第2に、中心市街地活性化の現況について調べる必要がある。例えば、活性化の議論に良く出てくる共同駐車場の整備状況、また施策の予算額、大型小売店舗との関係、空き店舗の平均数、等については十分に明らかになってはいない。

以下の点に鑑み、次節に述べる要領で街づくりを行っている市区町村を対象にアンケート調査を行った。

## 2. 本調査の目的と概要

本調査は街づくりの現状と施策の効果分析を目的としている。調査票の配布数は合計331地区、有効回答は185であった。調査法に関する詳細については以下を参照されたい。

表2.1 調査方法

調査方法	郵 送 法
配 布 方 法	多段抽出法
調 査 期 間	平成15年11月1日～平成15年12月8日
回 収	平成16年1月8日まで
配 布 数	331
回 収 数	185（中心市街地131）
調査対象自治体数	補論1参照

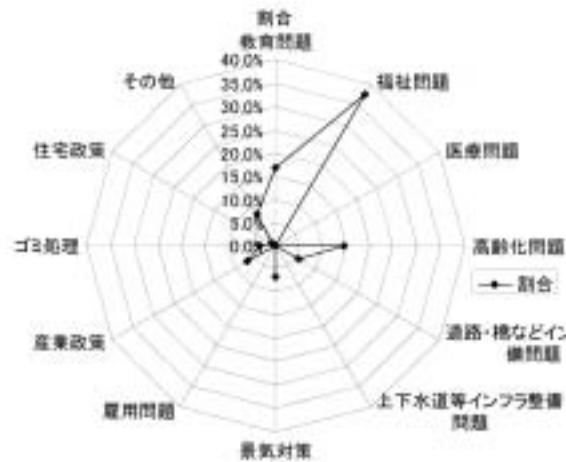
なお、データ収集においては人口増加中の自治体、人口減少中の自治体、また活性化事例として各県担当部局の推薦する自治体などを対象とした。

## 3. アンケート結果：中心市街地をもつ地域の現状

まず、中心市街地を持つ地域の現状についてみてみよう。まず、各自治体でもっとも重視する政策は何か？との問に対する回答が図1に示されている。図1より、「福祉問題（37.0%）」、「高齢化問題（15.0%）」などの割合が高く、高齢化社会に直面し様々な対策・施策が必要となっている地方都市の現状がみてとれる。また、人口1万人以下の調査対象地区においては高齢化率が20%を越す自治体も多い（表3.1）。



図1：自治体で最も重視する政策



つまり、高齢化問題の枠組みの中で中心市街地問題も位置づけられなければならない点がわかる。また、こういった問題に対する自治体の予算（年間）については自治体の人口規模にもよるが100億円以下が多くなっており、わずかな予算の中で施策を迫られる自治体の姿が浮き彫りとなった。

表3.1 調査地区の人口と高齢化率（％）の関係

人口 / 高齢化率	0－10％	11－20％	21％以上	総 計
5000～9999人	11.9％	45.2％	88.9％	30.9％
10000～29999	27.1％	16.7％	11.1％	21.8％
30000～59999	15.3％	21.4％	0.0％	16.4％
60000～99999	20.3％	7.1％	0.0％	13.6％
100000～299999	13.6％	7.1％	0.0％	10.0％
300000～499999	6.8％	2.4％	0.0％	4.5％
500000～	5.1％	0.0％	0.0％	2.7％
総 計	100.0％	100.0％	100.0％	100.0％

表3.2 調査区域の人口と年度会計予算の関係（単位：億円）

人口 / 予算	50～99	100～499	500～999	1000～1999	2000～	総 計
5000～9999人	54.4％	8.6％	0.0％	0.0％	0.0％	30.9％
10000～29999	38.6％	5.7％	0.0％	0.0％	0.0％	21.8％
30000～59999	5.3％	40.0％	0.0％	0.0％	50.0％	16.4％
60000～99999	0.0％	34.3％	30.0％	0.0％	0.0％	13.6％
100000～299999	0.0％	11.4％	70.0％	0.0％	0.0％	10.0％
300000～499999	0.0％	0.0％	0.0％	83.3％	0.0％	4.5％
500000～	1.8％	0.0％	0.0％	16.7％	50.0％	2.7％
総 計	100.0％	100.0％	100.0％	100.0％	100.0％	100.0％

### 3.1 中心市街地の現況・問題点

次に、中心市街地地域における固有の問題点を探るために①中期計画の有無、②中心市街地までの交通手段、③地域の主要産業、④自主財源比率、⑤中心市街地商店街の売り上げ額、そのトレンド、⑥空き店舗の状況、⑦郊外型ショッピングセンターとの関係、⑧中心市街地活性化基本計画の有無などの各点について質問を行った。

中心市街地経済の活性化を考える場合、立地の観点、現状経済の視点、現状克服能力などの視点から地域経済を見る必要がある。まず立地の視点では地域交通との関係、また郊外型ショッピングセンターの存在など、上記に示した質問②、⑦で把握することができる。また、現状経済の観点については空き店舗の状況（質問⑥）、売り上げ額、トレンド（質問⑤）などで把握し、問題がある場合の「克服能力」に関しては、質問①、③、④、⑧などでおおよその潜在性を見ることができる。

以下、この点についてアンケート結果を見てみよう。

#### アンケート調査結果

「中心市街地への交通手段は何か？」の問に対しては圧倒的多数が「自家用車（94.1%）」と答えており、一般に言われるように地方都市ではマイカー社会が浸透している（表3.3）。

また、これに関連して中心市街地商店街などで「商店街共同駐車場が整備されているのか？」との問に対しては約7割が「ない」と回答している（表3.4.1）。「ない」と回答した自治体内でも共同駐車場以外の民間・公営駐車場等に対応している可能性はある。しかし、車社会が相当程度に浸透している今日、消費者にわかりやすい「商店街共同駐車場」の需要は決して低くはない。「商店街共同駐車場がある」と回答した場合でもその規模は小さいものが多く、

表3.4.1  
あなたの街の中心市街地に商店街共同駐車場はありますか？

共同駐車場	割合
ある	33.7%
ない	66.3%
総計	100.0%

表3.3 中心市街地への交通手段は何ですか？

交通手段	割合
自家用車	94.1%
バス	1.0%
電車	2.9%
その他（路面電車など）	2.0%
総計	100.0%

表3.4.2  
「商店街共同駐車場がある」場合の収容台数は？  
（横軸：DID人口）

収容台数	～2500人	～5000	～10000	総計
～10台	4		1	5
11～20	1			1
21～50	4		2	6
51～100	2	1	1	4
101～200	1	2		3
201～400	1	1		2
401～1000	1		1	2
1001～1500			1	1
総計	14	4	6	24

中心部人口が2500人以下の都市の中心市街地では50台以下しか収容能力のない駐車場が7割近くある（表3.4.2）。いずれにしても便利で安い商店街共同駐車場は中心市街地の活性化には必要条件ともいえる。今後、その設置の可能性を探るなどなんらかの施策が必要なものと思われる。

次に、郊外型のショッピングセンターが中心市街地経済に与える影響についてみてみよう。

一般にこれらのショッピングセンターでは駐車場は無料であり、中心市街地商店街などが抱える駐車場問題は存在しない。表3.5.1では調査対象となった自治体において「郊外型ショッピングセンターが存在するか？」という質問を行ったところ、その約6割が「存在する」、と回答している。そして、こういったショッピングセンターの存在が中心市街地経済に対して過去10年間でどのような影響を与えたのか、という質問に対しては約75%が「売り上げが減少した」と答えている。

表3.5.1  
郊外型ショッピングセンターはありますか？

郊外型大型小売店舗の有無	割合
ある	56.5%
ない	43.5%
総計	100.0%

表3.5.2  
郊外型のショッピングセンターは中心市街地経済に対してどのような影響を与えていますか？

中心市街地商店への影響	割合
売上増加	1.4%
変化無し	5.4%
売り上げ減少	74.3%
わからない	18.9%
総計	100.0%

つまり、一般に予想されているように「郊外型ショッピングセンターの存在により中心市街地商店の売り上げが減少している」点がこの調査からも明らかとなっている。

### 3.2 中心市街地経済

それでは、現在の中心市街地経済の現状はどのようになっているのだろうか？表3.6、表3.7、そして表3.8ではそれぞれ「中心市街地商店街の昨年度の売り上げ額」、「過去10年間の売り上げ状況の推移」、「空き店舗数」などについて質問を行ったが、昨年度の売上額については200億円以下の商店街が全体の7割以上を占め（表3.6）、また過去10年間で全体の約8割が「売り上げは減少している」（表3.7）と回答している。空き店舗の個数については商店街数100店舗以下の店においては「ゼロ」と回答したのは3商店街のみであった。その他、約9割の商店街では空き店舗が発生し、平均して約10%程度の空き店舗率である（表3.8）。50%近い空き店舗率を示した商店街も存在した。

表 3. 6

昨年度の中心市街地商店街の売り上げ額はいくらですか？

売り上げ額（億円）	割合
～ 100	47.4%
101～200	26.3%
201～400	7.9%
401～600	2.6%
601～800	7.9%
801～2000	7.9%
総 計	100.0%

表 3. 7

10年前と比べて2002年1月1日時点での中心市街地商店街の売り上げは伸びていますか？

10年間の売上推移	割合
伸びている	4.7%
変化はない	3.5%
減少している	81.2%
わからない	10.6%
総 計	100.0%

表 3. 8 あなたの街の中心市街地商店街の空き店舗数は何店ですか？

空き店舗数 / 商店総数	50 以下	51～100	101～150	151～200	201～	総 計
0	3					3
1～10	20	3	5	1	3	32
11～20	4	4	4	2		14
21～30	1			2	1	4
31～			2	1	24	27
総 計	28	7	11	6	28	80

つまり、ここ10年間を見るかぎり中心市街地経済は継続的に衰退している点が明らかになった。

一方で地方都市の主要産業は表3. 9から明らかなように農業(33.3%)、製造業(24.0%)が中心であり、商業、サービス業の占める割合は小さい(商業・サービス業合計で15.6%)。なお、産業振興に必要な財源の一つの指標となる自主財源比率については20%以下の自治体が全体の9割を占めている(表3.10)。

表 3. 9

あなたの街の主な産業は何ですか？

主要産業	割 合
農 業	33.3%
製 造 業	24.0%
林 業	10.4%
サービス業	8.3%
商 業	7.3%
漁 業	6.3%
水産加工業	4.2%
観 光 業	3.1%
I T 産 業	2.1%
重化学工業	1.0%
総 計	100.0%

表 3. 10

あなたの街の自主財源比率は？

自主財源比率	割 合
0%～10%	53.6%
11%～20%	38.2%
21%～40%	8.2%
40%以上	0.0%
総 計	100.0%

つまりこのままの状況が続けば、なんらかの抜本的な支援策無しでは中心市街地経済、特に商店街経済の発展はもちろん現状を維持することも難しくなるであろう。しかしながら、街の総合ビジョン（中期ビジョン計画）を策定している自治体は多いものの（全体の75.7%、表3.11）、中心市街地活性化基本計画を策定している自治体は全体の43.2%と（表3.12）、半数を下回っており中心市街地問題が地方の重要な問題としてかならずしも共有されていない点も明らかになっている。

表3.11  
街づくりに関する中期計画（5年程度）の有無

中期計画の有無	割合
はい	75.7%
いいえ	20.4%
わからない	2.9%
その他	1.0%
総計	100.0%

表3.12  
中心市街地活性化基本計画は策定されていますか？

中心市街地活性化基本計画の有無	割合
策定している	43.2%
策定していない	55.8%
わからない	1.1%
総計	100.0%

#### 4. 地方自治体の中心市街地活性化策の種類と効果について

これまで中心市街地経済の現況などについて考察を行ってきたが、そこでは非常に厳しい現状が明らかになった。しかし、こういった現状打開のために様々な策を実施している自治体も多い。では、どのような策を施しているのだろうか？ここでは、それら対策について類型化を行うと主に、その現状と効果についてみてみよう。

##### 4.1 施策の種類について

まず、最初に施策の種類についてであるが、中心市街地活性化に関する施策では大きく分けて既存の商店街を支援したり人々の交流を促進するなど「ソフト型支援」と、商店街のアーケード整備や道路整備などを行う「ハード型支援」とが存在する。ソフト型支援は大きく分けてお祭りやコンサートなど①「イベント型」、そしてスタンプラリーやポイントカードなど直接売り上げに結びつく②「商業活性化直接支援型」、そして、直接的ではないが中心市街地の定住を促進したり、景観整備にアイデアを募集したりするなど間接的に商業活性化を支援する③「商業活性化間接支援型」、さらに、地域交流などの④「交流促進型」の4種類が存在する。今回の調査では、その構成割合は①イベント型が31.0%、②商業直接支援型が49.1%、③間接支援型は14.0%、④交流促進型は5.6%<sup>(11)</sup>となっている。つまり、ソフト型支

(11) ここでは表3.13をもとに「イベント型」、「商業直接支援型」、「間接支援型」、「交流促進型」にさらに分類してその割合を計算した。

援の場合、家賃補助、空き店舗対策など「直接支援型」が主流といえる。一方、ハード型の場合はどうであろうか？施設整備が26.8%、景観整備が13.3%、そして近年増加している電柱の地中化は約11.7%となっている（表3.14）。なお、ソフトとハードのそれぞれの事業比率は、54：46でほぼ同数であった。

表3.13 ソフト型施策の事業内容

事業タイプ	割合
ソフト（イベント）	26.8%
ソフト（空き店舗対策）	23.9%
ソフト（チャレンジ）	7.0%
ソフト（市場開催）	4.2%
ソフト（景観）	4.2%
ソフト（企業家支援）	2.8%
ソフト（交流支援）	2.8%
ソフト（施設借り上げ）	2.8%
ソフト（地場産業）	2.8%
ソフト（IT）	1.4%
ソフト（NPO支援）	1.4%
ソフト（スタンプラリー）	1.4%
ソフト（ポイントカード）	1.4%
ソフト（家賃補助）	1.4%
ソフト（空き店舗情報）	1.4%
ソフト（交通）	1.4%
ソフト（市民参加）	1.4%
ソフト（若者交流）	1.4%
ソフト（商品券）	1.4%
ソフト（情報発信）	1.4%
ソフト（新規事業支援）	1.4%
ソフト（駐車料金補助）	1.4%
ソフト（調査）	1.4%
ソフト（定住促進）	1.4%
ソフト（融資）	1.4%
総 計	100.0%

表3.14 ハード型施策の事業内容

事業タイプ	割合
ハード（施設）	27.4%
ハード（景観整備）	13.3%
ハード（電線地中化）	11.7%
ハード（道路）	11.6%
ハード（公共施設）	8.3%
ハード（再開発）	6.7%
ハード（区画整理）	5.0%
ハード（歩道整備）	5.0%
ハード（空き店舗）	1.7%
ハード（交通）	1.7%
ハード（交流）	1.7%
ハード（住宅整備）	1.7%
ハード（駐車場）	1.7%
ハード（日よけ）	1.7%
総 計	100.0%

一方、こういった事業に対する行政からの補助率はソフト型事業の場合は「0～10%以下」がもっとも大きな割合を占め（2割程度）、またハード型の場合は「40%以上が60%未満」がもっとも大きな割合（約4割）を占めている。つまり、ソフト事業の補助率はハード事業のそれと比べて低い値となっている（表3.15）。しかし、補助率は低いもののソフト事業の事業件数はハード型事業のそれをしのいでいる。



表3. 15 事業内容 ハード・ソフトと事業補助率の関係

事業タイプ	0～10%	11～20%	21～40%	41～60%	61～80%	総計
ソフト型	29	5	8	8	16	66
ハード型	12	8	17	5	6	48
総 計	41	13	25	13	22	114

表3. 16 事業内容（ハード・ソフト）と予算との関係

事業予算（単位：×10万円）	ソフト事業	ハード事業	割 合
～100	85.7%	29.8%	61.8%
101～500	3.2%	17.0%	9.1%
501～1000	11.1%	14.9%	12.7%
1001～5000	0.0%	19.1%	8.2%
5001～10000	0.0%	12.8%	5.5%
10001～	0.0%	6.4%	2.7%
総 計	100.0%	100.0%	100.0%

なお、表3. 16にも示されているように事業規模はソフト型の場合そのほとんどが支援額1000万円以下と小規模なものであるのに対し（全体の85.7%）、ハード型では支援額5億円以上のものが4割近くに達している。ここでもハード事業重視の補助金政策が垣間見られよう。<sup>(12)</sup> 今後地方財政がしばむ中、資金の使い道が問われているが、はたしてどちらが効果的なのであろうか？

#### 4. 2 政策効果について

ソフト型事業とハード型事業では基本的な性格が異なるために、その効果の方向性についても一概には判定は難しく、また効果の測定も困難といえる。一般に事業体が行っている政策効果については数年にわたって効果が及ぶものや短期で判明するもの、また数量的に把握しにくいものなどがある。そこで、本研究においては今回は自治体の主観的なデータをもとにした効果測定を行った。効果は「集客効果」と「集金効果」の2種類にわけてソフト事業とハード事業について分析を行った（表3. 17、表3. 18参照）。

(12) 無論、ハード整備にはもともと多額のコストがかかるものが多いが、ハード・ソフトとそれぞれの経済効果を厳密に測定して、予算割りをしているとはいいがたい。

(13) どの様な要因が集客・集金の両効果に影響しているのかを調べるため、2項ロジットモデルを用いた分析も行ったが、この点については次節5を参照されたい。

表 3. 17 事業内容（ハード・ソフト）と集客効果（「わからない」の回答は除く）

事業タイプ	大いにある、 多少ある	ない	総計
ソフト事業関連	57.6%	42.4%	100.0%
ハード事業関連	57.4%	42.6%	100.0%
総 計	57.5%	42.5%	100.0%

表 3. 18 事業内容（ハード・ソフト）と集金効果（「わからない」の回答は除く）

事業タイプ	大いにある、 多少ある	ない	総計
ソフト事業関連	48.5%	51.5%	100.0%
ハード事業関連	43.8%	56.3%	100.0%
総 計	46.5%	53.5%	100.0%

その結果、集客効果に関してはソフト事業では「効果がある」と回答した割合は全体の 57.6%で、「ない」と回答した割合（＝42.4%）を大きく上回り、ハードでも同じ様な結果となっている。一方、集金効果についてはソフト・ハードともに「効果がある」が「効果がない」を下回る結果となった。つまり、集客効果についてはやや効果が観測されるものの、地域にどれだけ金銭面で経済効果をもたらしたのかを示す「集金効果」については大きな効果が存在しない点が明らかになった。

なお、今回の調査で興味深いのはこれらの質問に対し、「わからない」「空白」と回答する数が多かった点である。集客効果に関しては全体の 34%近くが、また集金効果に関しては 63%が「効果がわからない」もしくは「空白」と回答している。つまり、経済効果が不明瞭なまま施策を行う自治体が少なからず存在する点も明らかとなった。

## 5. 短期的な集客効果と集金効果に関する計量分析

本調査で利用したデータをもとに、調査対象市区町村の街づくりに関する施策の集客効果の存在（ある＝1、ない＝0）と集金効果（ある＝1、ない＝0）に関して分散型モデルを作成し2項ロジット分析を行った<sup>(14)</sup>。被説明変数はそれぞれ都市Aの集客効果、都市Aの集金効果の存在の有無で、説明変数は都市Aの高齢化率（ $x_1$ ）、事業タイプ（ハードもしくはソフト：ソフト＝1、ハード＝0）（ $x_2$ ）、人口規模（絶対数）（ $x_3$ ）、補助金補助率（ $x_4$ ）、補助金絶対額（ $x_5$ ）である。

(14) 効果存在の有無については回答担当者の主観的な効果判断であり、客観的なデータにもとづくものではない。回答の項目である「効果あり」、「やや効果があり」はいずれも「効果あり＝1」とし、「効果なし」は「効果なし＝0」としてデータ処理を行った。この手法については多くの課題があるものの、数量的な効果測定を試みるために、本分析においてはこの主観データを用いることとした。

モデル

$$P = \frac{1}{1 + e^{-(\beta_0 + \beta_1 x_{1A} + \beta_2 x_{2A} + \beta_3 x_{3A} + \beta_4 x_{4A} + \beta_5 x_{5A})}}$$

P＝集客、集金効果の主観的存在確率

 $x_{0A}$ ＝切片 $x_{1A}$ ＝高齢化率 $x_{2A}$ ＝事業タイプ $x_{3A}$ ＝都市Aの人口 $x_{4A}$ ＝補助金補助率 $x_{5A}$ ＝補助金絶対額

A＝都市A ....

 $\beta_0 \sim \beta_5$ ＝係数

各変数の符号関係においては、高齢化率（ $x_1$ ）が高い地域では購買力は相対的に低くなる  
と予想されるので負、事業タイプ（ハードもしくはソフト）についてはハード型は短期的に  
は事業効果が出にくいと考えられるので負、ソフト型については短期的な事業効果が期待で  
きると考えられるので正、人口規模は規模が小さいほど地域圏内の事業効果の影響力が強い  
と考えられるので正、補助金補助率も補助率が高いほど事業規模が大きく効果も大きいと思  
われるので正、補助金絶対額（ $x_5$ ）も期待総合収益は高く見積もられるので正と考えられる。  
結果は表4.1と表4.2に示されている。

表4. 1 集客効果

変 数	係 数	標準偏差	Wald 値	df	Sig
高 齢 化	- 0.0078	0.0288	0.0736	1	0.7861
事 業 タ イ プ	0.2137	0.3938	0.2945	1	0.5874
人 口	- 0.0000034	0.0000019	3.0476	1	0.0809
補 助 率	1.2959	0.7517	2.9719	1	0.0847
予 算	- 0.0000086	0.00001	0.7056	1	0.4009
定 数	- 0.256	0.7973	0.103	1	0.748

-2 Log Likelihood 値 = 150.910 Goodness of Fit = 113.571

Cox &amp; Snell 決定係数 = 0.056

表4. 2 集金効果

変 数	係 数	標準偏差	Wald 値	df	Sig
高 齢 化	- 0.0201	0.0288	0.4865	1	0.4855
事 業 タ イ プ	0.0177	0.3996	0.002	1	0.9646
人 口	- 0.000005	0.000002	4.2863	1	0.0384
補 助 率	0.9456	0.7578	1.5569	1	0.2121
予 算	0.000008	0.000009	0.7233	1	0.395
定 数	0.0052	0.8183	0	1	0.995

-2 Log Likelihood 値 = 147.208 Goodness of Fit = 124.479

Cox &amp; Snell 決定係数 0.059

## 結果考察

分析結果をみてみよう。集客効果に関しては、人口規模が負、補助金の補助率（補助金/必要金額）は正の符号を示し、ともに5%の有意水準であった。一方、事業タイプ（ソフト事業かハード事業か）、高齢化率、予算の絶対額はいずれも符号関係では予測通り正を示すものの有意ではなかった。つまり、「集客面で政策効果が存在する」と思われる活性化事業は、①事業に対する補助率が高く、また②都市の人口規模は小さい等の特徴が挙げられよう。

集金効果については人口のみが有意を示しているものの、補助率に関しては高齢化率や事業タイプ、また予算の絶対額などは有意ではなかった。つまり、集金効果に関しては人口規模の小さい地域での事業については一定の効果が期待できるが、それ以外の要素については影響しないようである。また、いずれのケースもソフト、ハードの事業内容の違いは集客・集金効果に対して大きな影響を与えていない点が明らかになった。

以上をまとめると、集客効果については小規模人口の地域で行われる比較的補助率の高い事業がその影響力が強いということになる。しかし、集金効果については、小規模地域が効果的であるものの、それ以外の要因はさほど影響を与えていない点が明らかになった。

一般に政策効果が検証されるのは事業が行われてから数年以降たってからであり、その点において本モデルでは事業開始後の年数経過データを把握していない。つまり、この点において、本分析結果は参考程度のものであるが、短期的な効果を見る限りにおいては中心市街地活性化の施策の集金効果が存在しない点が明らかとなった。

## ま と め

本研究では、現在中心市街地活性化策を実施している自治体に対し、その内容の施策効果等に関するアンケート調査を行った。その結果は以下に集約される。

第1にデータを見る限り中心市街地問題は深刻化している。中心市街地商店街の売り上げは下落しその一因として郊外型大型店舗の進出が挙げられる。この点については一般的に指摘されてきたところであるが、今回の調査でも確認された。

第2に、自治体では実に様々な種類の活性化策を実施している点である。施策は主にソフト型、ハード型に大別されるが、ソフト型とハード型のそれぞれの事業比率は、54:46でほぼ同数であった。ソフト事業に関して言えば、①イベントを主とした事業が31.0%、②商店の家賃補助など商業直接支援型が49.1%、③景観整備など中心市街地活性化のための間接支援型が14.0%、そして④人々の交流促進型は5.6%であった。つまり、ソフト型支援の多くは商業そのものをバックアップする直接商店支援型といえる。一方、ハード型の場合、施設整備が全体の26.8%、景観整備が13.3%、そして近年増加している電柱の地中化は約11.7%となっている。

第3に、それら施策の経済効果であるが、本分析においては事業による集客効果と集金効

果（その地域にどれだけの経済効果があるのか？）、に分けて分析を行った。集客効果に関してはソフト事業では「効果がある」と回答した割合は57.5%で「ない（42.4%）」を大きく上回り、ハードでも同じ様な結果となっている。一方、集金効果についてはソフト・ハードともに「効果がある」が「効果がない」を下回る結果となった。つまり、集客効果については一定の効果が観測されるものの、地域にどれだけ経済効果があるのかを示す指標である「集金効果」については大きな効果が期待されない点が明らかになった。又、2項ロジットモデルを用いた実証分析でも同様の結論がえられている。

なお、今回の調査で興味深いのはこれらの調査に対し、「わからない」「空白」との回答数が多かった点である。集客効果に関しては全体の34%近くが、また集金効果に関しては63%が「効果がわからない」もしくは「空白」と回答している。

以上が本稿で明らかになった点である。今後自治体の予算が縮小する中、少ない予算・事業費の中で何ができるのかについての研究・提言が必要になってくるであろう。この点では特にソフト事業に関する効果分析が重要となるであろう。ソフト事業でも今回分類わけを行ったように、「商業直接支援型」と「間接支援型」があるが、前者はもっぱら活性化のカンフル剤的な性格を持つものに対し、後者は徐々に効いてくるものと思われる。長期的な都市の発展をねらうのならば、ソフトの面での商店への間接支援や街なみ整備等の施策は不可欠といえる。

今後街づくりに関する政策評価の徹底化を行うことはもちろん、街の目標を明確に設定し、限られた予算の中で必要な施策を探る能力こそが自治体に望まれるであろう。

#### 参考文献：

- 1．石原武政、『まちづくりの中の小売業』有斐閣選書、2001年
- 2．足立基浩、「空間の社会経済学2」『空間の社会経済学』大泉英次他編に所収、日本経済評論社、2003年
- 3．専修大学マーケティング研究会編者、『商業まちづくり 商業集積の明日を考える』白桃書房、2003年
- 4．日本政策投資銀行地域企画チーム編著、『自立する地域 その課題と戦略』、ぎょうせい 2001年
- 5．政策投資銀行地域企画チーム編著、「中心市街地活性化のポイント」、ぎょうせい、2001年
- 6．横森豊雄、『英国の中心市街地活性化』、同文社、2001年
- 7．W. Christeler、『都市と立地の発展』江沢譲爾訳、1969年

**補論 1** この調査の対象となった地域は以下の通りである。

北海道幕別町、北海道東神楽町、青森県八戸市、岩手県花巻市、宮城県仙台市、宮城県石巻

市、福島県須賀川市、福島県須賀川市、福島県郡山市、秋田県本庄市、秋田県横手市、山形県東根市、山形県天童市、福島県郡山市、福島県会津若松市、静岡磐田市、静岡富士宮市、静岡磐田市、岐阜高山市、岐阜岐阜市、岐阜羽島市、岐阜恵那市、三重県伊勢市、和歌山県美里町、奈良県吉野川村、兵庫県生野町、兵庫県淡路町、奈良県生駒町、京都府木津町、京都府丹波町、滋賀県志賀町、島根県出雲市、島根県松江市、鳥取県鳥取市、島根県東出雲市、広島県東広島市、山口県山口市、山口県下関市、岡山県岡山市、岡山県倉敷市、島根県出雲市、島根県東出雲市、島根県松江市、島根県出雲市、鳥取県境港市、愛媛県西条市、香川県高松市、高知県中土佐町、高知県南国市、徳島県美郷村、宮崎県延岡市、大分県大分市、福岡県久留米市、大分県大分市、大分県天瀬町、大分県狭間町、佐賀県鳥栖市、佐賀県鹿島市、熊本県天草町、鹿児島国分市、宮崎県延岡市、宮崎県新富町、長崎県伊王島町、長崎県外海町、長崎県佐々町、佐賀県鹿島市、佐賀県鳥栖市、岡山県岡山市、沖縄県那覇市、沖縄県那覇市